

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA

Consejo Universitario



Apdo. 474-2050
San Pedro, Montes de Oca
ppiedra@uned.ac.cr

Tel: 2527-2000 Ext. 2283
Telefax: 2253-5657

23 de julio del 2026
REF. CU-2026-280

Señor
Edel Reales Noboa, gerente.
Departamento Secretaría del Directorio.
Asamblea Legislativa.

Estimado señor:

Se transcribe el acuerdo tomado por el Consejo Universitario de la Universidad Estatal a Distancia, en sesión ordinaria 3138-2026, Artículo III, inciso 3), celebrada el 22 de julio del 2026:

CONSIDERANDO:

1. El dictamen de la Comisión de Proyectos de Ley en sesión ordinaria 051-2026, Art. V, inciso 2), celebrada el 08 de julio del 2026 (CU.CPL-2026-074), referente a criterio sobre EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 24.461 “REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 11, 17, 18, 20, 21, 22, 23 Y ADICCIÓN DE UN ARTÍCULO 23 BIS DE LA LEY N.° 1758, LEY DE RADIO, DE 19 DE JUNIO DE 1954”.
2. Que, el señor Edel Reales Noboa, gerente del Departamento de Secretaria del Directorio de la Asamblea Legislativa, de conformidad con las disposiciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa, consulta el texto actualizado de discusión del EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 24.461 “REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 11, 17, 18, 20, 21, 22, 23 Y ADICCIÓN DE UN ARTÍCULO 23 BIS DE LA LEY N.° 1758, LEY DE RADIO, DE 19 DE JUNIO DE 1954”, (REF: CU-603-2026).
3. El oficio DPMD-047-2026 del 06 de julio, 2026, (REF: CU-691-2026), suscrito por el señor Luis Fernando Fallas Fallas, director de la Dirección de Producción de Materiales Didácticos, en el que, emite criterio técnico del Proyecto de Ley N° 24.461.

4. **El análisis realizado por las personas integrantes de la Comisión de Proyectos de Ley en sesión 051-2026 celebrada el 08 de julio, 2026.**

SE ACUERDA:

Indicar al Departamento de Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa que la Universidad Estatal a Distancia (UNED) manifiesta su apoyo al Proyecto de Ley, Expediente N° 24.461 "REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 11, 17, 18, 20, 21, 22, 23 Y ADICCIÓN DE UN ARTÍCULO 23 BIS DE LA LEY N.º 1758, LEY DE RADIO, DE 19 DE JUNIO DE 1954", siempre que, durante su trámite legislativo, se incorporen y atiendan las observaciones, recomendaciones y consideraciones técnicas contenidas en el siguiente criterio técnico:

Dirección de Producción de Materiales Didácticos:

“(…)

2. Aspectos que se valoran positivamente

2.1 Exoneración de las estaciones de las universidades públicas (artículo 20, inciso b)

Se valora positivamente que el artículo 20 exonere del pago del canon a las estaciones pertenecientes a las universidades públicas y al Ministerio de Educación Pública, y se recomienda mantener esa delimitación en los términos actuales. El aprovechamiento del espectro por parte de las universidades estatales obedece a fines exclusivamente educativos y culturales, sin ánimo de lucro, en el marco de su mandato constitucional de docencia, investigación y extensión. Esa condición no es extrapolable de manera general a otras instancias de educación superior de naturaleza comercial, cuyo aprovechamiento del espectro, aun cuando incluya finalidades educativas, puede coexistir con finalidades lucrativas. La delimitación vigente en el texto resulta, por tanto, razonable y congruente con el principio de igualdad, entendido como trato igual entre iguales y diferenciado entre situaciones jurídicas distintas.

2.2 Creación del Fondo Nacional de Desarrollo Audiovisual (artículo 21, inciso b)

La creación de un fondo de fomento financiado con el canon de radiodifusión constituye uno de los aportes más significativos de la reforma. Un instrumento de financiamiento público competitivo y transparente para la creación, producción, distribución, capacitación, exhibición y preservación de obras audiovisuales costarricenses fortalece el ecosistema del lenguaje audiovisual nacional y abre posibilidades de articulación con la producción universitaria de materiales didácticos de perfil abierto. Las observaciones del apartado 3.4 se orientan a robustecer, no a cuestionar, este instrumento.

2.3 Actualización del régimen sancionatorio y conservación de las obligaciones del artículo 11

Se valora que la reforma modernice el régimen de infracciones y sanciones con una tipificación graduada (leves, graves y muy graves), con garantías de debido proceso y dictamen técnico previo de la Superintendencia de Telecomunicaciones. Asimismo, se valora que el proyecto conserve las obligaciones del artículo 11 de la ley vigente, incluidas la cesión de espacios al Ministerio de Educación Pública y al Tribunal Supremo de Elecciones, cuyo incumplimiento queda expresamente tipificado como infracción leve, y el mínimo de transmisión de doce horas diarias continuas, igualmente tipificado.

Estas obligaciones garantizan un uso del espectro con vocación de servicio público y continuidad de la oferta radiodifusora.

2.4 Diseño progresivo del canon por tramos marginales

El esquema tarifario del artículo 18, construido sobre tramos marginales (cada tarifa se aplica “sobre el exceso” del tramo anterior), evita los saltos abruptos de carga que se producirían con tarifas planas por rango y materializa adecuadamente un principio de progresividad: quien capta más recursos del aprovechamiento del espectro contribuye proporcionalmente más. Este diseño técnico se valora positivamente, sin perjuicio de la observación del apartado 3.3 sobre el diferencial entre servicios.

3. Observaciones y recomendaciones

3.1 Tratamiento de las donaciones captadas mediante el uso del espectro (artículo 18)

El texto en consulta dispone que, para las entidades religiosas y las entidades sin fines de lucro con declaratoria de carácter informativo, cultural o recreativo, tanto el cálculo de la base imponible como la verificación del umbral de exoneración se realizarán excluyendo los ingresos provenientes de donaciones, ofrendas, aportes voluntarios y contribuciones de naturaleza no comercial. Esta Dirección comprende y comparte la finalidad de no gravar los aportes que estas organizaciones reciben por gestiones o vínculos ajenos a la actividad radiodifusora. No obstante, se recomienda introducir una distinción: una cosa son las donaciones obtenidas por gestiones externas a la emisión, que razonablemente pueden excluirse, y otra distinta son las donaciones, ofrendas o entregas de bienes solicitadas directamente durante las emisiones, es decir, cuando el espacio al aire se utiliza para requerir dichos recursos. En este segundo supuesto, con independencia del fin no lucrativo de la estación y de la legitimidad de solicitar apoyos, el espectro radioeléctrico está siendo empleado de manera directa como medio de captación de fondos y no como medio de difusión de un mensaje o contenido cultural o religioso, lo que constituye una forma de aprovechamiento económico del bien

demanial funcionalmente equivalente a la captación por pauta publicitaria.

Se recomienda, en consecuencia, que los ingresos por donaciones, aportes o entregas en especie solicitados al aire se computen para la determinación de la base imponible y para la verificación del umbral de exoneración, con aplicación igualitaria a toda entidad sin fines de lucro, sea religiosa o cultural. La obligación de contabilidad separada que el propio proyecto establece en el artículo 22 ofrece el instrumento idóneo para hacer operativa esta distinción sin cargas administrativas desproporcionadas.

3.2 Tipificación expresa del incumplimiento de las cuotas de contenido nacional (artículos 11 y 17)

El proyecto conserva las obligaciones de programación del artículo 11 de la ley vigente relativas a la participación de contenido nacional, pero el nuevo catálogo de infracciones del artículo 17 solo tipifica de manera expresa el incumplimiento de la cesión de espacios al Ministerio de Educación Pública y al Tribunal Supremo de Elecciones. El incumplimiento de las cuotas de contenido nacional quedaría cubierto, a lo sumo, por la cláusula residual de infracciones graves (incumplir las obligaciones establecidas en la ley), lo que genera inseguridad jurídica sobre el régimen aplicable, máxime cuando la multa nominal históricamente prevista en el propio artículo 11 ha devenido simbólica por su desactualización monetaria.

Se recomienda tipificar expresamente, con la misma técnica empleada para las demás infracciones, el incumplimiento de las obligaciones de contenido nacional del artículo 11, de modo que la regulación tenga eficacia real. Esta recomendación guarda, además, congruencia sistemática con la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Audiovisual: el fomento de la producción nacional por la vía del financiamiento solo despliega su pleno efecto si, de manera simultánea, se garantiza espacio efectivo de emisión para colocar esa producción en las pantallas y frecuencias del país. Fomento sin espacio de emisión exigible es un incentivo incompleto.

3.3 Diferencial tarifario entre radiodifusión sonora y televisiva (artículo 18)

El texto establece, para tramos idénticos de ingresos brutos, tarifas de canon sustancialmente distintas según se trate de radiodifusión televisiva (4,39%, 6,17% y 7,73%) o sonora (1,51%, 2,52% y 3,13%). Dado que la base imponible elegida es la capacidad de captación de ingresos derivada del aprovechamiento del espectro, no se aprecia en el texto ni en su motivación un principio de racionalidad que justifique que dos concesionarios con idéntica captación de recursos soporten cargas casi tres veces distintas en función del tipo de servicio. Si el fundamento del diferencial fuera de naturaleza técnica, por ejemplo, la mayor porción de espectro que ocupa un canal de televisión frente a una frecuencia sonora, ello debería explicitarse en la motivación de la

ley o reflejarse en un componente tarifario asociado al ancho de banda asignado, pues tal justificación no se deriva de una base imponible construida exclusivamente sobre ingresos. Se recomienda motivar expresamente el diferencial o, en su defecto, homologar las tarifas, en resguardo de los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad que la Sala Constitucional exige a toda carga pública.

3.4 Destino y gobernanza de los recursos del canon (artículo 21)

El artículo 21 asigna el cincuenta por ciento de la recaudación al MICITT para sus funciones de rectoría y administración del espectro, y el cincuenta por ciento restantes al Fondo Nacional de Desarrollo Audiovisual, administrado también por el MICITT a través del Viceministerio de Telecomunicaciones. Esta Dirección comparte que las funciones de planificación y control material del espectro corresponden al MICITT y que resulta razonable financiarlas con el canon. Sin embargo, concentrar en ese mismo ministerio la administración del fondo de fomento constituye, a juicio de esta Dirección, una duplicidad orgánica que desborda su ámbito natural de competencia: el fomento de la creación audiovisual es una materia sustantivamente cultural y creativa, no de administración técnica del espectro, y su gestión desde una instancia de perfil exclusivamente tecnológico podría orientar las inversiones hacia lo técnico en detrimento de lo creativo.

Se recomienda que la administración del componente de fomento se traslade al Ministerio de Cultura y Juventud, idealmente a través del Centro Costarricense de Producción Cinematográfica, que ya cuenta con estructura, experiencia y procedimientos de fomento concursable, y que conectaría estos recursos con los circuitos creativos existentes y con la modernización del sector audiovisual, el cual ya no responde a la lógica de una pantalla u otra, sino a la distribución de contenidos por múltiples plataformas y ventanas de exhibición.

Adicionalmente, se somete a consideración una distribución alternativa de la recaudación que fortalecería el ecosistema público de la radiodifusión: un cuarenta por ciento (40%) al MICITT para la administración y control del espectro; un cuarenta por ciento (40%) al fondo de fomento de la producción audiovisual y de apoyo a emisores sin fines de lucro, gestionado desde el Ministerio de Cultura y Juventud; y un veinte por ciento (20%) al para la existencia de una pantalla pública nacional con capacidad real de programación de contenido costarricense.

En cuanto al régimen de los contenidos financiados por el fondo, se recomienda disponer que las obras creadas o financiadas con estos recursos sean de uso libre por parte de todos los emisores concesionados, pudiendo reservarse la primicia de estreno al canal público nacional. Este esquema de licenciamiento abierto multiplica el retorno social de cada colón invertido, alimenta las cuotas de contenido nacional a las que se refiere el apartado 3.2 y coincide con

la vocación de acceso abierto que caracteriza a la producción de las universidades públicas.

Finalmente, tanto el fondo de fomento como los recursos que eventualmente se asignen al sistema público de radiodifusión deberían quedar sujetos a una rendición de cuentas anual y a la obligación de destinar de forma inmediata al menos el noventa por ciento (90%) del monto recibido a acciones efectivas de producción. Esta salvaguarda responde a una lección aprendida del propio sector: el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL), también constituido a partir de contribuciones del sector y adscrito históricamente al ámbito del MICITT, ha registrado de manera reiterada niveles significativos de subejecución, según ha señalado la Contraloría General de la República en sus informes de fiscalización. Sin reglas de ejecución mínima y rendición periódica, los fondos de fomento tienden a acumular superávits que frustran su finalidad legal.

3.5 Facultad del Poder Ejecutivo de separarse del dictamen técnico de la SUTEL (artículo 23)

El artículo 23 permite que el Poder Ejecutivo se separe del criterio técnico de la SUTEL justificando razones de orden público o interés nacional. Tratándose de un régimen sancionatorio que puede culminar en la revocación de concesiones de medios de comunicación, se recomienda acotar esta cláusula con parámetros objetivos y con motivación reforzada, pues una habilitación amplia de separación del criterio técnico, fundada en conceptos jurídicos indeterminados, podría operar en la práctica como un mecanismo de presión indirecta sobre los medios, en tensión con el artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que proscribe las restricciones a la libertad de expresión por vías o medios indirectos, incluido el abuso de controles oficiales sobre las frecuencias radioeléctricas.

3.6 Salvaguarda de las concesiones otorgadas mediante ley especial (artículos 17 y 23 bis)

El nuevo artículo 23 bis regula la extinción de las concesiones de radio y televisión de acceso libre y gratuito en términos generales, y el artículo 17 tipifica infracciones aplicables a los concesionarios sin distinción. Conviene advertir que en el ordenamiento costarricense coexisten dos tipos de títulos habilitantes: las concesiones otorgadas mediante contrato al amparo del régimen general, y las concesiones conferidas directamente por ley especial, como las que ostenta el Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART S.A.), en virtud del artículo 3 de la Ley N.º 8346, y las universidades públicas, cuyas frecuencias fueron expresamente exceptuadas del concurso público de frecuencias por contar con una concesión especial establecida por ley. Dado que el plazo, la prórroga y las condiciones de estos títulos ya están fijados en sus respectivas leyes, una lectura literal del articulado propuesto podría generar incertidumbre sobre si el régimen de extinción y sanciones les resulta aplicable, con el riesgo de interpretaciones que erosionen títulos habilitantes de rango legal. Por

seguridad jurídica, se recomienda incorporar una cláusula de salvedad que disponga que lo establecido en la presente reforma se aplica sin perjuicio de las concesiones otorgadas directamente mediante ley especial, las cuales continuarán rigiéndose por sus normas de creación en cuanto a plazo, prórroga y condiciones de operación.

4. Análisis a la luz de los principios aplicables

4.1 Libertad de expresión

El proyecto contiene garantías compatibles con los estándares interamericanos en la materia: la imposición de sanciones exige procedimiento administrativo con debido proceso conforme a la Ley General de la Administración Pública y dictamen técnico previo de la SUTEL, y la revocación del título habilitante se reserva para infracciones muy graves taxativamente identificadas. La regulación de la concentración de frecuencias, por remisión al artículo 56 de la Ley General de Telecomunicaciones, favorece además el pluralismo y la diversidad en la radiodifusión, que la jurisprudencia interamericana considera fines legítimos e imperiosos de la regulación del espectro.

Se reitera, no obstante, la observación del apartado 3.5: la proporcionalidad del régimen sancionatorio debe protegerse también frente a márgenes de discrecionalidad política amplios, y la revocación de concesiones debe operar como medida de última instancia, con control judicial pleno.

4.2 Naturaleza jurídica del canon y principio de progresividad

El texto denomina canon a una prestación cuya base imponible son los ingresos brutos del concesionario. Conviene advertir que, en la doctrina constitucional costarricense, el canon se caracteriza como contraprestación por el uso o aprovechamiento de un bien demanial, vinculada al valor de ese uso o a los costos de su administración, mientras que una prestación calculada sobre los ingresos del sujeto pasivo se aproxima materialmente a la figura del impuesto, sujeta a los principios de capacidad económica, reserva de ley y no confiscatoriedad. La reforma, de hecho, sustituye el antiguo Impuesto Anual de Radiodifusión por esta nueva figura. Se recomienda que el expediente incorpore un análisis expreso de la naturaleza jurídica de la prestación, a fin de blindar la reforma frente a eventuales acciones de inconstitucionalidad por incongruencia entre el nomen iuris y la estructura material del tributo. En cuanto a la progresividad, el diseño por tramos marginales es técnicamente correcto y se valora positivamente, según se indicó en el apartado 2.4.

4.3 El espectro radioeléctrico como bien demanial y el derecho de la ciudadanía a su regulación

El espectro radioeléctrico es un bien de dominio público conforme al artículo 121, inciso 14, de la Constitución Política, cuya explotación solo puede otorgarse en concesión temporal y bajo regulación estatal.

De ello se sigue que la ciudadanía es la titular última del recurso y tiene derecho a que su aprovechamiento privado genere contraprestaciones efectivas y retornos sociales verificables. La reforma avanza en esa dirección al actualizar el régimen económico y sancionatorio de un marco legal de 1954 largamente desactualizado, al establecer causales claras de extinción de las concesiones en el nuevo artículo 23 bis y al destinar la recaudación a fines públicos. Las recomendaciones de este criterio, en particular las relativas al cómputo de las donaciones captadas al aire, a la eficacia de las cuotas de contenido nacional, al licenciamiento abierto de los contenidos financiados y a las salvaguardas de ejecución de los fondos, se orientan precisamente a maximizar ese retorno social del bien demanial.

4.4 Base de cálculo: ingresos brutos o ingresos netos

Sobre la disyuntiva entre gravar ingresos brutos o netos, esta Dirección estima defendible la opción por los ingresos brutos que adopta el proyecto, por tres razones: simplifica la determinación y fiscalización de la obligación; reduce los márgenes de elusión mediante la imputación de costos y gastos, que en estructuras empresariales de medios pueden ser de difícil verificación; y es congruente con la práctica del propio sector, pues la contribución parafiscal a FONATEL prevista en la Ley General de Telecomunicaciones se calcula igualmente sobre ingresos brutos. La opción por los brutos exige, como contrapartida, dos resguardos que el texto en buena medida ya contempla: que la base se circunscriba estrictamente a los ingresos derivados del aprovechamiento del espectro concesionado, mediante la contabilidad separada del artículo 22, y que las tarifas se calibren con moderación, precisamente porque no admiten deducción de costos. Si el legislador optara por los ingresos netos, ganaría en ajuste a la capacidad contributiva real, pero al precio de una fiscalización considerablemente más compleja y de mayores espacios de elusión; en tal caso, la definición de los costos deducibles debería ser taxativa. En cualquiera de los dos escenarios, la clarificación de la naturaleza jurídica de la prestación señalada en el apartado 4.2 resulta previa y determinante.

5. Conclusión

La Dirección de Producción de Materiales Didácticos considera pertinente y oportuna la reforma propuesta en el expediente N.º 24.461, valora positivamente la exoneración de las estaciones de las universidades públicas, la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Audiovisual, la conservación de las obligaciones de programación del artículo 11 y el diseño progresivo del canon, y recomienda respetuosamente a la Asamblea Legislativa: computar en la base imponible las donaciones y aportes solicitados directamente al aire; tipificar expresamente el incumplimiento de las cuotas de contenido nacional; motivar o corregir el diferencial tarifario entre radiodifusión sonora y televisiva; trasladar la administración del fondo de fomento al Ministerio de Cultura y Juventud, valorando una distribución de la

recaudación que incluya al sistema público de radio y televisión; disponer el uso libre de los contenidos financiados por el fondo, con primicia de estreno para el canal público; establecer reglas de ejecución mínima y rendición de cuentas anual para los fondos creados; acotar la facultad del Poder Ejecutivo de separarse del dictamen técnico de la SUTEL; incorporar una salvedad expresa para las concesiones otorgadas mediante ley especial; y clarificar la naturaleza jurídica de la prestación económica que la reforma establece.”

ACUERDO FIRME

Atentamente,

Paula Piedra Vásquez, coordinadora general
Secretaría Consejo Universitario

mra*

Copia: Auditoría Interna.
Rodrigo Arias Camacho, rector.
Luis Fernando Fallas Fallas, director de Producción de Materiales Didácticos.